

CORRUPCIÓN Y ECONOMÍA GLOBAL*

*Susan Rose-Ackerman***

Como cualquier intercambio, la corrupción requiere de dos actores: un comprador y un vendedor. El comprador del sector privado paga un soborno al vendedor del sector público para obtener algo valioso. Los sobornos pueden ser utilizados para asignar beneficios perfectamente legales, aunque escasos, tales como moneda extranjera, licencias de importación, crédito o contratos con el Estado; o pueden proveer al comprador de algo que no merece, como una exención frente a cierta regulación válida, una reducción ilícita de contribuciones o un permiso para llevar a cabo un negocio ilegal. Los sobornos pueden incluso ser usados para inducir a ciertas autoridades a hostigar e investigar a los competidores de quien soborna. El soborno no siempre involucra a funcionarios públicos: agentes de adquisiciones privados han estado implicados en escándalos de corrupción, así como funcionarios de crédito en bancos privados. El denominador común es una persona con autoridad para distribuir un beneficio escaso, que para elegir beneficiarios usa algún método diferente a la disponibilidad a pagar un soborno.

Frecuentemente, los compradores y vendedores corruptos desarrollan sistemas que los refuerzan mutuamente y subsisten a lo largo del tiempo. Estos sistemas no son sólo los medios efectivos para esconder pagos y lograr la colocación de fondos ilícitos. También pueden ser organizados para poder afectar los tipos de servicios y contratos que el gobierno ofrece. Las decisiones gubernamentales sobre qué tipos de proyectos de obra pública apoyar y qué tipos de concesiones y privatizaciones patrocinar, pueden estar íntimamente ligadas al sistema de la corrupción. Dado que la corrupción beneficia a los participantes de ambos lados de la relación, ninguno de los grupos tiene un incentivo para concluir la unilateralmente. No hay manera de desenmarañar la red para atribuirle la culpa a sólo uno de los participantes. Todos son responsables.

* Traducción al español de José María Lujambio. Revisión de Victoria Haro.

** Universidad de Yale, Estados Unidos.

No obstante, algunos sistemas jurídicos hacen una distinción entre el soborno y la extorsión. En el primero, el particular busca activamente un beneficio indebido del funcionario gubernamental, y en la segunda, el funcionario público obtiene dinero del particular a cambio de no imponer un costo o de no retener un beneficio. Aunque puede ser significativo hablar de extorsión cuando una persona común y corriente trata con un funcionario gubernamental poderoso, la distinción soborno/extorsión no es relevante para la mayoría de los proyectos estatales importantes. Una denuncia de extorsión, al sugerir que quien paga un soborno no es responsable, crea la falsa impresión de una inocencia lesionada. Por otro lado, la ley penal de algunos países distingue entre corrupción «activa» y «pasiva». El que soborna es visto como la parte «activa» y el funcionario público como la parte «pasiva». Esta distinción tampoco captura la variedad de circunstancias bajo las cuales puede ocurrir la corrupción (M. Yves, 1996, p. 311). Ninguna transacción corrupta puede llevarse a cabo a menos que ambas partes estén de acuerdo en ella y ambas acuerden mantenerla en silencio. Sin embargo, alegatos de coacción y ausencia de responsabilidad son comunes tanto por parte de empresas transnacionales como de funcionarios públicos de alto nivel. Cada parte alega que la necesidad la fuerza a participar en la corrupción.

Este texto revisa primero las situaciones bajo las cuales puede ocurrir la corrupción de alto nivel o la «alta» corrupción, y bosqueja los costos que dicha corrupción puede imponer a los países en desarrollo y a la eficiencia de la actividad económica. Con estas bases, argumentaré que las empresas transnacionales tienen una obligación de abstenerse de participar en la corrupción y de trabajar para reducir su predominio en el comercio y en la inversión internacionales. Esto es así a pesar de la naturaleza bilateral de la alta corrupción. La sección final del artículo presenta una estrategia para la comunidad internacional, tanto organismos internacionales como empresas transnacionales.

«Alta» corrupción.¹

Los pagos corruptos para ganar grandes contratos, concesiones y privatizaciones de compañías son generalmente el terreno vedado de las grandes

¹ Esta sección se deriva de parte de un documento de discusión escrito para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (Rose-Ackerman, 1997 y PNUD, julio de 1997).

empresas y de los funcionarios de alto nivel. Aunque empleados de bajo nivel son sobornados algunas veces para que revelen información, y algunas empresas pequeñas sobornan para obtener contratos rutinarios de suministro, los casos importantes representan un desembolso sustancial de fondos y pueden tener un enorme impacto en el presupuesto gubernamental y en las perspectivas de crecimiento de un país. Estas transacciones son, por definición, el terreno vedado de los altos funcionarios y frecuentemente involucran a corporaciones transnacionales que operan solas o en consorcio con socios locales. Un estudioso ha llamado «alta» corrupción a este fenómeno (Moody-Stuart, 1994).

Cuando el gobierno actúa como comprador o como contratante, existen varias razones para sobornar funcionarios. Primero, una empresa puede pagar para ser incluida en la lista de postores precalificados y para restringir el tamaño de esta lista. Segundo, puede pagar por información privilegiada. Tercero, los sobornos pueden inducir a los funcionarios a estructurar las especificaciones de las licitaciones de tal manera que la empresa corrupta sea el único proveedor calificado. Cuarto, una empresa puede pagar para ser seleccionada como el contratista ganador. Finalmente, una vez que la empresa ha sido seleccionada como contratista, puede pagar para obtener precios inflados o para escatimar en calidad. La corrupción en la contratación ocurre en cualquier país; incluso en aquéllos que están en lo más alto del índice de honestidad como Singapur y Nueva Zelanda². Algunos ejemplos mostrarán el rango de posibilidades.

En Zimbabwe, la colusión de funcionarios superiores de Correos y Telecomunicaciones con una empresa suiza de telecomunicaciones, puede haber conducido a que se evadieran los procedimientos locales de licitación. Se han alegado sobornos hasta por 7.1 millones de dólares³.

En una transacción de aeroplanos entre Corea del Sur y varias compañías norteamericanas, se ha alegado el pago de sobornos al Presidente Roh Tae Woo. Se ha cuestionado a proveedoras transnacionales que han negado estar involucradas. El asesor en materia de seguridad nacional de Roh

² Johann Graf Lambsdorff, un becario que trabaja para Transparency International, ha preparado un índice comparado de corrupción que es una compilación de jerarquizaciones realizadas por otros académicos basadas en las percepciones del nivel de corrupción en las transacciones comerciales. Nueva Zelanda y Singapur están en lo más alto de su lista. El índice y una explicación adjunta se encuentran en *Transparency International Newsletter*, septiembre de 1996, p. 5-8.

³ Economist Intelligence Unit, *Zimbabwe Quarterly Report*, junio de 1995.

Tae Woo, ha admitido haber recibido dinero de empresas que esperaban obtener contratos para proveer armas. Dicho asesor está acusado de haber aceptado 300,000 dólares relacionados con adquisiciones de aviones de combate. En concreto, el principal funcionario de una corporación coreana fue acusado de dar 65,000 dólares al asesor. El funcionario admitió haber dado el dinero pero dijo que había sido un regalo⁴.

En Singapur, un enorme escándalo que involucró a varias empresas transnacionales y a un funcionario superior de la Junta de Utilidad Pública, estuvo relacionado con pagos hechos para recibir información confidencial sobre postores. El caso llevó a la lista negra a cinco grandes transnacionales implicadas en el escándalo. El funcionario recibió catorce años en prisión como pena⁵.

Recientemente, los países desarrollados han estado involucrados en escándalos similares en adquisiciones. En Alemania aparentemente se pagaron sobornos para ganar contratos con valor de 2,500 millones de marcos para construir la Terminal 2 del aeropuerto de Frankfurt. Según el fiscal, la corrupción condujo a un incremento en los precios de aproximadamente 20 a 30%⁶. En la provincia francesa de Seine-Maritime, catorce personas han recibido cargos de corrupción en relación con contratos de adquisición de computadoras. Servidores públicos distorsionaron los procedimientos normales para la asignación de contratos conduciendo a una pérdida estimada de 50 millones de francos según el Ministerio del Interior francés⁷. En Bélgica, se cree que se han pagado 1.9 millones de dólares en sobornos a figuras destacadas del Partido Socialista en relación con un contrato en materia de defensa⁸.

No todos los escándalos sobre adquisiciones y contrataciones involucran obras de gran escala o proyectos sobre bienes de capital. Los bienes que se agotan por su consumo son candidatos idóneos para sobornos, en tanto

⁴ «Roh's Former Security Advisor Arrested on Graft Charges», *Agence France Presse*, 13-diciembre-1995; «Seoul Shaken as Ex-Presidents are Charged with Insurrection», *Jane's Defense Weekly*, 10-enero-1996; «South Korea's Daewoo Head Faces Bribe Charges», *Reuters North American Wire*, 17-enero-1996.

⁵ «Singapore Exposes Tip of Corruption Iceberg», *Financial Times*, 15-febrero-1996.

⁶ «German Airport Corruption Probe Deepens: Five Jailed and Twenty Companies Under Investigation», *Financial Times*, 2-julio-1996; «German Corruption Wave Prompts Action», *Reuter Business Report*, 25-septiembre-1996.

⁷ *Transparency Internacional Newsletter*, junio de 1996; fuente: *Le Monde*, 19-marzo-1996.

⁸ «Tentacles of Defense Scandal Reach Out for Claes», *Financial Times*, 19-octubre-1995; «Belgians Seek to Arrest Dassault», *Financial Times*, 10-mayo-1996.

puede ser difícil descubrir *ex post* que fueron efectivamente entregados en la debida cantidad y calidad. Por ejemplo, en Malawi, auditores encontraron que millones de dólares en papelería no existente habían sido «adquiridos» por el Fondo de Prensa del Gobierno. Este órgano no tenía aprobado ningún sistema escrito de control de adquisiciones locales⁹. En Kenia, el gobierno perdió alrededor de 1.5 millones de dólares a través de la adquisición irregular de medicamentos por parte del Ministerio de Salud¹⁰.

La privatización de empresas del Estado puede mejorar el desempeño de la economía y, además, puede reducir la corrupción. Sin embargo, el proceso de pasar bienes del Estado a particulares está cargado con oportunidades para la corrupción y la autocontratación. La venta de una enorme paraestatal es similar al proceso de ofrecer un enorme proyecto de obra pública. Así, los incentivos para actuar ilegalmente son similares. La corrupción puede socavar la racionalidad de eficiencia que subyace a las justificaciones económicas de la privatización. Si las empresas pagan para conservar el poder monopólico de la paraestatal una vez que pasa a manos de particulares, el resultado puede ser simplemente una transferencia de beneficios del Estado a los nuevos propietarios. Los empleados de la empresa privatizada pueden enfrentar exigencias por parte de proveedores y clientes que busquen una parte de los beneficios monopólicos.

¿Existe algún elemento distintivo en la corrupción que se da en la contratación gubernamental y en las privatizaciones, además del tamaño de las transacciones? Por un lado, aparecen como casos análogos a aquéllos en los que el gobierno distribuye un beneficio escaso, sólo que el valor del beneficio es valuado en muchos millones, y no en unos cuantos miles de dólares. Bajo condiciones de competencia, quien dé el soborno más alto será la empresa más eficiente, y el ganador se comportará eficientemente *ex post* sin tomar en cuenta si se valió o no de un soborno para obtener el beneficio.

Sin embargo, la corrupción sistémica puede introducir ineficiencias que reducen la competitividad. Puede limitar el número de postores, favorecer a aquéllos que tengan nexos con el gobierno en lugar de favorecer a los candidatos más eficientes, limitar la información disponible para los

⁹ *Transparency International Newsletter*, diciembre de 1995; fuente: *Saturday Nation*, 14/20-octubre-1995.

¹⁰ *Transparency International Newsletter*, junio de 1996; fuente: *Daily Nation*, 3-mayo-1996.

participantes e introducir costos de transacción adicionales¹¹. Pero, ¿cambian algo la escala de la transacción corrupta y la implicación de funcionarios de alto nivel?

Una diferencia esencial es la probabilidad de que, en esos casos, las autoridades estén efectivamente protegidas de ser investigadas. De esta manera, pueden sentirse menos constreñidas en sus demandas corruptas, que los funcionarios de menor nivel que pueden estar sujetos a mayores restricciones externas e internas. Los funcionarios corruptos de alto nivel pueden obtener una mayor porción de las ganancias que los de menor nivel. Dado que las transacciones que involucran grandes contratos, concesiones y privatizaciones pueden tener, cada una, un impacto notorio en el presupuesto gubernamental y en la prosperidad general del país, el tamaño y la incidencia de los sobornos son especialmente relevantes. En segundo lugar, rara vez se piensa que aquéllos que obtienen licencias y reducciones de contribuciones a través de sobornos a funcionarios de bajo nivel, se comporten ineficientemente una vez que el beneficio es obtenido. En contraste, el argumento contrario es frecuentemente esgrimido en relación con las grandes transacciones aquí consideradas. ¿Qué relevancia tiene esto? Para responder estas preguntas, primero se debe considerar la incidencia de los pagos corruptos y, segundo, preguntar si la corrupción genera ineficiencia en las empresas que pagan sobornos.

Consideremos una concesión de explotación forestal obtenida corruptamente por una empresa a pesar de las ofertas más altas de sus competidores. Supongamos, primeramente, que el «mercado» de corrupción es eficiente, y de manera que opera tal y como una subasta competitiva idealizada. Entonces podemos distinguir el impacto de los pagos corruptos en el comportamiento del gobierno, de la manera en que la corrupción puede afectar la eficiencia del concesionario. Supongamos que, como resultado de la corrupción, el gobierno obtiene algo menor al valor de mercado a cambio de los recursos que están bajo su control. Si no la restringe corrupción la entrada y si el funcionario no puede afectar el tamaño de la concesión, quien otorga el soborno más alto es la empresa que asigna un mayor valor al beneficio. La empresa más eficiente es la que ofrecería el precio más alto en un procedimiento de oferta limpio. Las pérdidas son la

¹¹ Lien (1990) escruta esas dificultades y muestra que un funcionario corrupto que discrimina en favor de algunos oferentes seleccionará frecuentemente a un ganador ineficiente. Ver también el modelo de Rose-Ackerman de corrupción en la contratación pública (1978, p. 121-132).

disminución en bienestar social reflejada en las contribuciones extras que deben ser recaudadas y en los beneficios esperados de los programas públicos no emprendidos. Los funcionarios honestos recibirán información distorsionada acerca del valor de la concesión y es posible que en el futuro respalden menos concesiones. Un análisis similar se aplica para los contratos y proyectos de privatización corruptos. La empresa más eficiente será seleccionada bajo un proceso competitivo de sobornos pero los beneficios para el gobierno se ven reducidos. En el caso de la contratación, por ejemplo, parte del costo del soborno puede ser escondido en el valor del contrato.

El soborno será extraído en parte de rendimientos que de otra manera fluirían al gobierno y en parte de ganancias de la empresa ganadora. En el caso de la competencia idealizada, el ganador es indiferente sobre si gana la concesión a través de una licitación honesta o deshonestas. Sin embargo, en algunos casos el funcionario corrupto puede tener una mayor influencia que el honesto y ser capaz de obtener una mayor porción de las ganancias. La empresa prefiere tratar con funcionarios honestos. Alternativamente, el funcionario corrupto puede ser capaz de estructurar la transacción de manera que sea más lucrativa para las empresas que una transacción honesta, diseñando la concesión para maximizar las ganancias disponibles para ser compartidas entre los funcionarios y la empresa oferente. Al hacer eso, puede sacrificar valores que se reflejarían en el contrato negociado honestamente. Por ejemplo, en una concesión para la explotación de madera puede ser ignorado el daño ambiental o el daño a la población local. El mismo problema puede surgir en proyectos de privatización y en contratos. De esta forma, los funcionarios corruptos pueden prometer conservar la posición monopólica de una empresa privatizada o efectuar contratos para la realización de proyectos tipo «elefante blanco» de poco valor en la promoción del desarrollo económico.

Ahora consideremos a una empresa que ha obtenido una concesión segura y de largo plazo para la explotación maderera a un bajo precio aun considerando el costo total del soborno. Si la empresa opera en el mercado internacional, sus actos subsecuentes deberán depender del mercado de la madera. El hecho de que haya pagado un precio más bajo por la concesión no deberá afectar sus decisiones de producción. De todos modos buscará maximizar ganancias y el pago por la concesión es un costo hundido. El costo de la corrupción es resentido por el fisco, pero no se ha introducido ineficiencia al mercado internacional de madera. Incluso si el

pago total está por encima del esperado en un sistema honesto, no debe producirse ningún impacto.

La afirmación de que no hay ningún impacto en el comportamiento de la empresa es una conclusión importante, pero es demasiado simple para reflejar la realidad. Los términos determinantes son «segura» y «a largo plazo». Un sistema corrupto no es sólo aquél en el cual los individuos en posiciones clave se pueden beneficiar a costa del Estado y de los ciudadanos ordinarios. Más bien, la naturaleza corrupta de la transacción introduce una incertidumbre al ambiente económico que puede tener efectos adicionales en la manera en que las empresas privadas hacen negocios. Las dificultades pueden surgir incluso si gana la empresa más eficiente. La naturaleza corrupta de la transacción puede dar a la empresa una orientación de corto plazo¹². Existen dos razones para esto. Primero, el concesionario (o el contratante o el adquirente de una empresa privatizada) puede temer que aquéllos que están en el poder sean vulnerables de ser derrocados por causa de su corrupción. Un nuevo régimen puede no cumplir con los compromisos del anterior. Segundo, incluso si el régimen actual se mantiene en el poder, el ganador puede temer la imposición de reglas arbitrarias y de demandas financieras una vez que se ha realizado una inversión irreversible. Puede estar preocupado de que se permita a los competidores entrar al mercado o de que su contrato sea anulado por razones políticas o por avaricia¹³. Al haber pagado un soborno en el pasado, la empresa es vulnerable a reclamos de extorsión por parte de aquéllos que pueden documentar los pagos ilegales. Por estas razones, es posible que la empresa corrupta con una concesión maderera corte árboles más rápidamente que como lo haría en países menos corruptos. También puede estar más reacia a invertir en bienes de capital que podrían ser difíciles

¹² Ver Coolidge y Rose-Ackerman (1997). Para un ejemplo de la orientación de corto plazo de los concesionarios madereros corruptos en Malasia, ver Vincent y Binkley (1992). Deacon (1994, p. 415) cita estudios que muestran que la seguridad de la tenencia está negativamente asociada con los índices de deforestación, y señala estudios de casos que muestran que cuando los derechos de propiedad están pobremente protegidos, la deforestación es más rápida. Por supuesto, la corrupción es sólo parte de la razón por la cual las empresas pueden tener una orientación de corto plazo. Deacon (1994) muestra que los índices de deforestación están asociados con variables políticas que reflejan la inseguridad en la propiedad, pero el valor explicativo de su modelo es bajo.

¹³ Por ejemplo, en Malasia, empresas involucradas en la privatización de los sectores eléctrico y de telecomunicaciones se han quejado de que el gobierno ha admitido subsecuentemente a numerosos competidores con fuertes nexos políticos. Ver Kieran Cooke, «Malaysian Privatisation Loses Allure», *Financial Times*, 13-octubre-1995.

de sacar del país en caso de que las condiciones cambiaran. En el área de la energía eléctrica, los ejemplos más dramáticos de esto son las estaciones de energía flotantes que se han instalado en varios países en desarrollo para hacer la salida fácil y relativamente poco costosa. En pocas palabras, tanto el plazo de la producción como la combinación de insumos pueden ser *ineficientemente* elegidos como resultado de la naturaleza corrupta del sistema.

Además, es poco probable que la corrupción se limitará a un único pago a los altos funcionarios para cimentar la transacción. En lugar de eso, el ganador puede ser una empresa con más disponibilidad que otras para comprometerse en progresivas relaciones corruptas a lo largo y ancho de la jerarquía administrativa para proteger sus intereses. Por ejemplo, si la concesión maderera incluye regalías por cada tronco, las cuales se calculan por el tipo de madera, la empresa puede pagar a los inspectores para clasificar mal los troncos. Puede también pagar para cortar más árboles que los que permite la concesión. Bajo un contrato de obra, el que paga el mayor soborno puede anticipar que deberá sobornar a los inspectores de construcción para que aprueben trabajos que no cumplen con los estándares nacionales de seguridad (Park, 1995). De hecho, la expectativa de una relación de largo plazo puede ser parte del atractivo de contratar en primera instancia con una empresa corrupta. Por otro lado, la empresa corrupta puede retener algunos sobornos prometidos para garantizar el desempeño de los funcionarios del país. De esta forma, una empresa puede firmar un contrato para entregar cemento a un organismo público de construcción de caminos pero sólo pagar sobornos cuando recibe los pagos por parte de la autoridad. Frecuentemente, estos arreglos toman la forma de contratos de consultoría con pagos condicionados a la recepción de los fondos contratados.

Corrupción «importada» y obligaciones de las empresas transnacionales.

La discusión anterior ha demostrado que la corrupción no puede ser propiamente descrita como «importada» por las empresas transnacionales a los inocentes países en desarrollo. De manera similar, tampoco es convincente la perspectiva de que una cultura de dar regalos y de clientelismo en los países en desarrollo induce a las empresas transnacionales a demostrar

su sensibilidad cultural pagando sobornos. Autores provenientes de países en desarrollo argumentan persuasivamente que es bastante insultante suponer que una cultura tradicional de dar regalos sustenta los pagos masivos a líderes políticos (*e.g.* Ayittey, 1992). La evidencia de encuestas en Tailandia, por ejemplo, muestra que la gente hace distinciones bastante sofisticadas entre regalos apropiados e inapropiados. No se miran con tolerancia los grandes pagos que involucran a funcionarios de alto nivel y a grandes inversionistas (Phongpaicht y Piriyaangsan, 1994).

Algunas veces, las empresas transnacionales que pagan sobornos argumentan que las leyes que sancionan los sobornos en el país huésped son letra muerta sin ningún significado. Rara vez se hacen cumplir las leyes, y cuando se cumplen, parecen estar dirigidas a los oponentes políticos del régimen. Los gerentes de estas empresas se preguntan por qué deben mantener estándares más elevados que las compañías domésticas. Incluso, funcionarios de organismos internacionales de ayuda y de crédito han argumentado que no podrían hacer su trabajo si no ignoraran la evidencia sobre transacciones corruptas. De cualquier forma, incluso reconociendo la naturaleza bilateral de todas las transacciones corruptas, creo que las grandes transnacionales tienen la obligación de abstenerse de la práctica del soborno en sus transacciones con los países en desarrollo y con los países en transición a la democracia. Menos controvertidamente, los organismos internacionales de ayuda y de crédito deben enfrentarse a un imperativo similar. La base de estas afirmaciones es la influencia o poder de mercado que poseen esas organizaciones -influencia que puede tener un impacto serio en el desarrollo futuro de países pobres-. Un comportamiento corporativo e institucional responsable será estimulado por los recientes esfuerzos de la Organización para el Crecimiento y el Desarrollo Económico (OCDE) para inducir a sus miembros a terminar con la deducibilidad fiscal de sobornos ultramarinos y a penalizar los sobornos al extranjero, pero el argumento básico no depende del éxito de estos esfuerzos políticos.

En contraste con las grandes transnacionales, algunos países en desarrollo pueden cosechar relativamente pocos beneficios al limitar los sobornos en sus transacciones internacionales. Pueden haber sistemas honestos que sean muy poco mejores para el país en cuestión que los sistemas corruptos. Por ejemplo, supongamos que un país tiene que tratar con una única empresa que es el comprador monopólico del producto de exportación, mineral o agrícola, que es clave para el país. Esa empresa no necesita pagar elevados sobornos dado que los gobernantes del país no tienen

otra opción más que tratar con ella. Como monopolista, puede imponer duras condiciones (Rose-Ackerman, 1998). Un programa para terminar con los sobornos en esas condiciones probablemente sólo aumentará las ganancias de la transnacional sin beneficio alguno para los ciudadanos del país.

Es necesaria la competencia, no sólo la transparencia. Ésta es una lección que los países en desarrollo necesitan aprender cuando pelean por una mayor honestidad en las transacciones internacionales; también deben pelear por un ambiente más competitivo. De hecho, una vía para reducir la presión para que las empresas e inversionistas en lo individual se comporten «responsablemente», es crear un ambiente en el que el comportamiento corrupto no sea provechoso. Esto supone un ambiente más competitivo en donde otras empresas tengan un incentivo para exponer las transacciones corruptas de sus competidores (Rose-Ackerman, 1996 y 1998).

Pero el poder de mercado de las empresas transnacionales y de los organismos de ayuda no siempre puede ser eliminado. Su posición depende de la naturaleza de sus tratos con el gobierno y del tamaño de sus transacciones en relación con el tamaño del gobierno. Las empresas pueden tener concesiones para extraer minerales pesados o petróleo, para talar árboles o para producir y comercializar productos agrícolas. Pueden adquirir empresas en proceso de privatización o establecer nuevas plantas de manufactura o empresas de servicios. Cuando la transacción representa una porción considerable del ingreso nacional de un país o del presupuesto del Estado, las empresas no pueden adoptar responsablemente la postura de que sus propios intereses comerciales son lo único que está en juego. Pueden afirmar que ellas no están bajo ninguna obligación de asumir una perspectiva más amplia, pero no pueden afirmar que sus acciones sean irrelevantes para las condiciones de un país en desarrollo o en transición.

La lucha por apropiarse de las ganancias de los proyectos públicos puede tener un impacto destructivo en el sistema económico y político de un país en desarrollo. Cuando la lucha no genera beneficios productivos y es sólo una pelea por dividirse un pastel predeterminado, es llamada «búsqueda de rentas» por los economistas (Kreuger, 1974). Gente talentosa puede concentrar sus esfuerzos en esta búsqueda de rentas en lugar de hacerlo en actividades productivas¹⁴. Esto puede ocurrir en ambos lados

¹⁴ Lui (1990, p. 124), por ejemplo, se preocupa de que los jóvenes chinos fracasarán en la construcción de su capital humano ordinario y, en lugar de esto, se enfocarán en desarrollar directamente

de la transacción corrupta. De manera similar, empresarios potenciales pueden abandonar el sector privado y convertirse en funcionarios públicos encargados de asignar rentas. En una democracia, la gente puede buscar un cargo político, no para satisfacer alguna idea de servicio público, sino para extraer cuantas rentas sean posibles para ellos y para sus partidarios (Diamond, 1993 y 1995). Los empresarios en el sector privado pueden concentrarse en la lucha por los beneficios proveídos por el Estado, sean concesiones para extracción de minerales o contratos de ayuda, en lugar de concentrarse en el establecimiento de empresas productivas.

Existe una preocupante evidencia que indica que una rica base de recursos naturales frecuentemente no ayuda a un país a desarrollarse y hace poco por beneficiar a aquéllos que están en la parte baja de la escala de ingresos (Gelb *et al.*, 1988; Sachs y Warner, 1994). Frecuentemente, la inversión de capital produce pocos beneficios de crecimiento a largo plazo en países en desarrollo; muchas inversiones simplemente parecen desaparecer. La evidencia sobre los beneficios de la ayuda proveniente del extranjero es ambigua en el mejor de los casos. Una fuente segura de este tipo de ayuda es un poco como una mina de diamantes o un depósito petrolífero; los países con acceso a esa dádiva tienen un colchón del que otros países carecen, pero esta dádiva puede ser usada para bien o para mal.

La debilidad de las instituciones del sector público es una razón por la cual la búsqueda de rentas es endémica, y el predominio de la corrupción es un síntoma del pobre funcionamiento de un Estado. Los Estados débiles pueden enfrentar la paradójica situación de que los incrementos en los recursos socaven la estabilidad política. Mientras el Estado sea pobre, a pocos les importa controlar las palancas del poder. Sin embargo, si el Estado adquiere un importante paquete de ayuda extranjera u obtiene el control de un mineral que recientemente se ha vuelto valioso, pueden surgir nuevas figuras políticas que busquen reclamar una porción de los beneficios o incluso el control absoluto del Estado. La lucha política se convierte en una pelea por controlar la riqueza del Estado por un periodo de tiempo. Quienes están en el poder tratarán de evitar que los intrusos se beneficien excepto hasta el punto en que sea necesario sobornarlos para comprar su consentimiento sobre el *status quo*. En estas desafortunadas situaciones,

capital humano improductivo, aprovechando los talentos como habilidades en luchas de poder, en la comprensión de las preferencias de los superiores y de las maneras de adularlos, en conocer las intrincadas conexiones entre funcionarios poderosos, etc.

los incrementos en la riqueza son desestabilizadores y pueden conducir a caídas subsecuentes en la riqueza de los ciudadanos ordinarios. Podemos describir la capacidad «absorbente» de un Estado como su habilidad para usar recursos adicionales para el beneficio social en lugar de usarlos para la ganancia privada de los gobernantes (Coolidge y Rose-Ackerman, 1997).

Pero estas explicaciones son demasiado unilaterales. Ignoran el papel activo que pueden jugar los inversionistas extranjeros y las organizaciones de ayuda. Si las transnacionales participan activamente en sistemas corruptos y si las organizaciones de ayuda toleran la corrupción endémica, es excesivamente severo atribuir la responsabilidad solamente a las fallas internas del país en desarrollo.

Las instituciones internacionales de ayuda y de crédito han comenzado a reconocer públicamente el problema de la corrupción en países en desarrollo y en transición, y han comenzado a adoptar políticas para enfrentar el problema. El debate sobre las técnicas más efectivas está aún llevándose a cabo, pero el compromiso básico parece suficientemente claro (Fondo Monetario Internacional, 1997; Banco Mundial, 1997; Naciones Unidas, 1997; Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 1997). Estas instituciones no deberían apoyar proyectos de ayuda que incrementen el valor para los individuos de controlar el gobierno. Desde el punto de vista más constructivo, los préstamos y las transferencias deben buscar tanto mejorar el desempeño de las instituciones del Estado como incrementar la responsabilidad del sector público.

A diferencia de los organismos internacionales de ayuda, generalmente las empresas transnacionales no han considerado el impacto de su comportamiento en las perspectivas de largo plazo de los países donde invierten y comercian. Todavía se oyen expresiones de cinismo y resignación por parte de líderes de negocios y de sus consejeros. De cualquier forma, en un ambiente internacional sin medios efectivos para regular el comportamiento ineficiente, las grandes empresas tienen una obligación aún más fuerte de comportarse responsablemente que en el mundo desarrollado con su red de regulaciones y sus sistemas políticos razonablemente sensibles. En la mayoría de los países de la OCDE, las empresas se enfocan en sus ganancias, confiadas de que existen otras instituciones que se preocupan por el poder monopólico, por las externalidades ambientales y por las prácticas corruptas en los negocios. Una empresa que opera bajo las leyes de los Estados Unidos puede argumentar que las restricciones impuestas por

las obligaciones fiscales y regulatorias son suficientes para cumplir con sus deberes. Esta posición es controvertida incluso en el mundo desarrollado, pero es, por lo menos, plausible. Esta perspectiva, de cualquier forma, no valdrá cuando la inversión y el comercio ocurren en ambientes donde las normas, o bien están pobremente especificadas, o son excesivamente restrictivas, y en donde está en duda la responsabilidad de los altos funcionarios públicos en relación con el éxito económico y social de largo plazo de su país. Desde luego, hay muy pocos casos donde la empresa transnacional puede influir por sí sola en la operación del Estado. El número de «repúblicas bananeras» es probablemente muy reducido en la actualidad. Algunos países como China, India o Rusia son tan grandes que tienen su propio poder de mercado. Sin embargo, incluso en esos países; algunas transnacionales tienen influencia a nivel nacional, y es grande el impacto regional de algunas transacciones. Por ejemplo, las compañías de bienes de consumo con una marca fuertemente reconocida a nivel internacional, pueden constituir tal símbolo de desarrollo exitoso, que pueden resistirse eficazmente a los requerimientos de corrupción. Otras compañías con una posición de mercado fuerte en sus áreas de negocios pueden rehusarse a participar en arreglos corruptos. Incluso, es posible que cuando estas empresas salgan perdiendo en transacciones corruptas, algunos países puedan ser inducidos a operar más limpiamente para no sacrificar los negocios de la empresa. Las empresas grandes y altamente diversificadas pueden tener otra ventaja si son capaces de amenazar creíblemente con salir enteramente de un país al enfrentar la corrupción en cierto renglón de sus negocios. Este tipo de empresas puede tener el poder de negociación para proteger a empresas subsidiarias locales de acceder a requerimientos corruptos. Las empresas que usen exitosamente la influencia que tienen no sólo ayudarán a contribuir a las perspectivas de crecimiento de largo plazo del país, sino que generalmente también se beneficiarán en el corto plazo.

La cuestión importante para las compañías que operan en un ambiente corrupto es si deben participar activamente, discretamente rehusarse a tratar, o denunciar la corrupción a las autoridades locales y a aquéllas en el exterior. Mantenerse calladas es probablemente la peor opción. La empresa no sólo pierde el negocio; tampoco ha hecho nada por mejorar la situación subyacente. La ventaja del interés y la preocupación actual por la corrupción es que denunciarla puede conducir a los funcionarios corruptos a una posición vergonzosa en el exterior, lo que puede hacer, en consecuencia,

que se produzcan reformas para atacarla. Las compañías que aseguran aborrecer la corrupción, mientras la aceptan como un mal necesario, no están actuando consistentemente al menos mientras se asuma que la presión de la opinión pública internacional puede tener un impacto tanto en los funcionarios públicos corruptos como en las empresas que pagan sobornos.

El papel de la comunidad internacional.¹⁵

El creciente interés de la comunidad internacional por limitar la corrupción es parte de un replanteamiento general de la función de los organismos internacionales de ayuda y de crédito en la era de la post-Guerra Fría. El final de la Guerra Fría ha cambiado el balance de fuerzas y ha eliminado cualquier necesidad de apoyar regímenes corruptos por razones de seguridad nacional. La influencia de la corrupción generalizada y de la delincuencia organizada en muchos países ha hecho que el problema sea difícil de ignorar. Algunos países latinoamericanos y asiáticos se encuentran amenazados por la influencia corruptiva del narcotráfico. El fracaso de África en sus esfuerzos por desarrollarse, frente al progreso sustancial en muchas partes de Asia y Latinoamérica, hace surgir cuestionamientos sobre el papel del Estado en el desarrollo. El movimiento mundial hacia la privatización y la desregulación requiere de un replanteamiento de la relación entre el mercado y el Estado.

Incluso algunos que reconocen los costos de los gobiernos altamente corruptos argumentan que el control de la corrupción no debe conectarse con la política internacional sobre comercio y crédito, y cuestionan el involucramiento de organismos internacionales de ayuda y de crédito. En línea con el debate sobre los derechos humanos y los estándares laborales, argumentan que la política comercial y la asistencia al desarrollo no deben ligarse a asuntos «no económicos». Pero la corrupción es, en gran medida, un asunto económico. Afecta la competitividad de la economía global y la eficiencia de los proyectos de inversión y de desarrollo en el mundo entero.

¹⁵ Esta sección se deriva, en parte, del borrador de la autora para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (julio de 1997).

Hoy son viables ciertas estrategias que hubieran sido poco factibles hace sólo algunos años. Hay cuatro amplias esferas para la participación internacional:

1. Cuando los fondos de los organismos internacionales están en juego, ya sea como préstamos o como transferencias, esos organismos tendrán un interés en el uso efectivo de sus recursos.
2. Los organismos de ayuda pueden apoyar directamente a los esfuerzos anticorrupción como son la reforma al servicio civil y la reforma a los sistemas de manejo presupuestal y financiero. Otros tipos de proyectos de reforma diseñados para mejorar el desempeño económico y para democratizar la política pueden producir nuevas formas de corrupción y de autocontratación. Los reformadores deben buscar controlar estos nuevos tipos de actividad ilícita.
3. Los esfuerzos internacionales deben concentrarse en reducir la disponibilidad de pagar sobornos por parte de las empresas transnacionales y en reclutarlas para asistir al mundo en desarrollo en llevar a cabo las reformas. Quizás se podría desarrollar una relación cooperativa entre el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial o el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, por una parte, y las empresas transnacionales por la otra.
4. Los programas internacionales para controlar el flujo de fondos ilícitos pueden ayudar a inspeccionar la corrupción haciendo más difícil transferir fondos secretos al extranjero donde no pueden ser rastreados. Otros tipos de cooperación en el control de la actividad delictiva internacional pueden ayudar a inspeccionar la corrupción.

Control de la corrupción en préstamos y transferencias para proyectos.

Los organismos de ayuda, interesados en el éxito de los proyectos que apoyan, obviamente se preocuparán por la corrupción endémica. Por ejemplo, supongamos que un 20% de los fondos de ayuda se pierden debido a la corrupción. Ese 20% no representa sobornos *per se* sino los costos inflados de contratación y la pérdida de equipo y otros insumos resultantes de tolerar los sobornos. Así, un proyecto con un presupuesto de 100 millones de dólares se podría haber completado con 80 millones en un sistema honesto. Consideremos un proyecto simple donde los fondos invertidos

en el presente obtienen un rendimiento a un año (y sólo en ese año), y supongamos que la inversión debe obtener un rendimiento anual del 10% para poder ser aceptable. Entonces, un proyecto administrado honestamente necesitaría generar beneficios de 88 millones de dólares. El proyecto corrupto necesitaría producir rendimientos de 110 millones, una diferencia de 22 millones. Un proyecto que debería haber costado 80 millones debe proporcionar 110 millones para que valga la pena -una tasa de retorno del 37.5% en recursos utilizados productivamente-. Incluso en el mundo desarrollado, no muchos proyectos tienen un rendimiento tan alto. En ausencia de corrupción, muchos más proyectos aparecerían como viables.

Además, si las oportunidades de corrupción varían entre proyectos y si los altos funcionarios corruptos de un país tienen algo que decir sobre qué proyectos se patrocinan, favorecerán a los proyectos con grandes oportunidades de ganancia privada, desvirtuando así la priorización de los mismos. El problema, entonces, no es sólo que muy pocos proyectos parecerán valer la pena para los organismos de ayuda y de crédito, sino también que será apoyada una mezcla ineficiente de insumos. Una palabra de moda reciente en los círculos del desarrollo es «propiedad». Los proyectos fracasarán a menos que quien presta sienta que es «propietario», o que sus intereses están en juego en el proyecto. Desafortunadamente, una forma de propiedad es muy común: los políticos en los países que reciben los préstamos y las empresas en los países prestamistas, expresan un interés de «propietarios» en los proyectos que producen beneficios personales para los políticos y ganancias para las empresas. Se opondrán a proyectos que distribuyan los beneficios a los pobres y que aseguren la libre competencia. La «propiedad» es un valor cuestionable en los casos en que las autoridades de un país no parecen comprometidas con el alivio de la pobreza.

En el futuro, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial pueden no tener más alternativa que imponer controles más estrictos y mejorar la supervisión. Hasta hace poco, la atención principal se ha situado en el rigor analítico de la fase de aprobación del proyecto y en procesos transparentes de obtención de los préstamos y transferencias del Banco y el PNUD. Algunos proyectos con fuerte respaldo de las autoridades del país no fueron apoyados debido a la preocupación de que simplemente crearían fuentes de rentas para los poderosos. En el Banco Mundial, las directrices de aprobación buscaron asegurar cierto nivel de competitividad en las subastas de la mayoría de los grandes contratos, pero subyacían las preocupaciones sobre corrupción. Sin embargo, en 1996

el Banco revisó sus directrices de aprobación para establecer explícitamente que la corrupción y el fraude serían causales para cancelar un contrato si quien recibe el préstamo no ha tomado las acciones apropiadas. Las compañías que el Banco encuentre que son corruptas pueden ser excluidas de las subastas en futuros proyectos. Las nuevas reglas permiten auditorías del Banco a los contratantes y requieren que los contratantes registren todos los pagos a funcionarios tanto antes como después de las subastas, dado que esos pagos frecuentemente son la ruta por la cual se hacen los sobornos¹⁶. La importancia de estos cambios dependerá de cómo sean aplicados en los hechos, pero representan un primer paso prometedor.

Los cambios en la obtención de préstamos pueden ser complementados a través del requerimiento de que los oferentes potenciales firmen un Pacto de Integridad bajo el cual prometan abstenerse de prácticas corruptas. Transparency International (1995) ha recomendado esta práctica, y Ecuador la ha utilizado, pero no se le ha dado un uso amplio. Ésta es una variante de los procesos de precalificación usados por organismos de crédito en muchas jurisdicciones. El número de oferentes podrá caer, pero la eliminación selectiva de empresas corruptas incrementará la naturaleza competitiva del proceso, no la reducirá. Aunque esas promesas parecen redundantes dado que la corrupción es ilegal en cualquier caso, pueden tener la ventaja de hacer resaltar el asunto en países con poco respeto por la letra de la ley. De cualquier forma, cuando existen ese tipo de pactos, los perdedores tienen un incentivo para acusar al ganador por corrupción, incluso

¹⁶ El 23 de julio de 1996, los Directores Ejecutivos aprobaron cambios a las Condiciones Generales del Banco Mundial Aplicables a Acuerdos sobre Préstamos y Garantías. La Sección 6.03 se expandió para incluir la corrupción o el fraude por parte de los representantes de quien recibe el préstamo o por parte del beneficiario del mismo, como causales para la cancelación de la parte del préstamo afectada. El país prestatario, de cualquier manera, puede defenderse contra la cancelación tomando acciones en tiempo y forma que satisfagan al Banco como remedio de la situación. Además, las Directivas para la Obtención de Préstamos IBRD y Créditos IDA se reformaron para adicionar un nuevo párrafo 1.15 que establece que el Banco rechazará una propuesta de adjudicación si determina que el oferente recomendado para la misma ha incurrido en prácticas corruptas o fraudulentas para obtener otros contratos. El Banco también cancelará un contrato si se revelan prácticas corruptas o fraudulentas posteriormente. Las empresas que se ha encontrado que han incurrido en prácticas corruptas o fraudulentas con respecto a proyectos financiados por el Banco serán declaradas inelegibles para posteriores contratos ya sea indefinidamente o por un periodo establecido de tiempo. El Banco tendrá el derecho de requerir la inspección de los registros de proveedores y contratistas relacionados con sus contratos con el propio Banco. El Banco también requerirá que le sean reveladas todas las comisiones pagadas a agentes, tanto antes como después de que el contrato sea firmado. Para un panorama de todo esto, ver Shihata (1996).

cuando ésta no haya ocurrido. La comunidad internacional de ayuda y crédito necesita una vía para dar un uso constructivo a la información que los contratantes pueden proveerle, sin enredarse en investigar las reclamaciones de cada oferente frustrado. Dado que los procedimientos de subasta son frecuentemente costosos y llevan tiempo, aquéllos que experimenten con este método deben decidir cómo balancear la necesidad de una rápida contratación con un proceso diseñado para disuadir la corrupción en esta y futuras transacciones.

Otras reformas deben ser consideradas. Por ejemplo, se podrían diseñar proyectos teniendo en mente la fragilidad de los procedimientos de adquisiciones de un país. Si se hiciera eso, se favorecerían artículos estandarizados vendidos en mercados internacionales en lugar de bienes especializados. Los bienes estandarizados podrían simplemente ser obtenidos en el mercado sin procedimientos especiales. Otra posibilidad es el desarrollo de puntos de referencia para ciertos tipos de adquisiciones. En esos casos, el precio de productos comparables en el sector privado puede ayudar a limitar la inflación en los precios que a menudo acompaña a los sobornos en las adquisiciones.

En el Banco Mundial, la Oficina de Inspectores está explorando vías para mejorar el monitoreo *ex post* para que haya una mayor revisión de los bienes y servicios realmente provistos. En lugar de confiar fundamentalmente en registros documentales, los auditores del Banco están considerando más inspecciones físicas y revisiones *in situ*. La División de Evaluación de Operaciones (DEO) es el órgano de supervisión interna y externa del Banco. Un estudio hecho para la revisión anual de evaluaciones encontró que es menos probable que países altamente corruptos cuenten con proyectos exitosos del Banco Mundial (Kilby, 1995). Este resultado sugiere que la DEO, por su cuenta, debe asumir este asunto como parte de la revisión de las prioridades del Banco. El PNUD está patrocinando una serie de proyectos diseñados para mejorar la rendición de cuentas en relación con la ayuda internacional (PNUD, julio de 1996).

Los organismos de ayuda y de crédito deben reconocer las dinámicas de política y de organización que hacen difícil el control de la corrupción. Deben revisar a conciencia sus propios órganos de control para aislar las áreas donde hay deficiencias. Si no llevan a cabo ellos mismos la función de supervisión, esto les será echado en cara por observadores externos.

Apoyo a programas de reforma.

El PNUD, el Banco Mundial, los organismos bilaterales de ayuda y los bancos regionales de desarrollo, cuentan con una gran influencia sobre sus prestatarios y donatarios. A menudo han sido reacios a usarla por temor a ser acusados de carecer de sensibilidad cultural o de defender con mano dura la democracia y los valores «occidentales». Esta actitud puede estar cambiando en tanto se vuelven claros los costos que tiene la corrupción sistémica para el desarrollo. Encuestas a ciudadanos y expresiones públicas de descontento indican que la tolerancia de la corrupción no es la regla en la mayoría de los países. Además, las organizaciones preocupadas por la disminución de la pobreza deben recordar que incluso si las élites son tolerantes con la corrupción y se benefician de ella, rara vez lo serán los supuestos beneficiarios de la ayuda.

Las instituciones internacionales están reconociendo el problema de la corrupción en países en transición de Europa oriental y de Asia, y están considerando cómo los proyectos de ayuda pueden proveer de apoyo constructivo para aliviar los peores excesos. Una vez que esos proyectos han sido contemplados en Rusia y Turkmenistán, es difícil argumentar que son inapropiados para Guinea, Paquistán o Brasil. De hecho, debe incrementarse el papel del capital privado en la reforma institucional en tanto se vuelve más importante en algunas áreas donde el Banco Mundial tradicionalmente ha otorgado préstamos. El PNUD es básicamente una organización que brinda transferencias y que ya está involucrada en la actividad de proveer apoyo técnico a los gobiernos.

Estas instituciones ya están apoyando proyectos de administración del sector público y de gobierno* en una amplia gama de áreas. El PNUD también ha proveído ayuda para el desarrollo de instituciones democráticas (PNUD, julio de 1996 y 1997a). En el Banco Mundial, algunos proyectos comenzaron como parte de los préstamos para ajustes estructurales en los ochentas y, en un nivel más reducido, hasta el presente. Ésta es una vía difícil para los esfuerzos de reforma institucional y actualmente se están llevando a cabo proyectos independientes. Otros préstamos otorgados con la intención de reformar órganos regulatorios, oficinas recaudadoras de impuestos, poderes judiciales y otras instituciones públicas, están siendo considerados o implementados. El Banco frecuentemente asesora a los países

* N. del. T.: *Governance*: gobierno entendido como la actividad de la administración.

involucrados en procesos de privatización. Los organismos de ayuda como el PNUD y los donantes bilaterales han sido líderes en el desarrollo de proyectos de reforma institucional. Todas estas iniciativas requieren de un compromiso de largo plazo de fondos y expertos, y la comprensión de que no será fácil la formulación de medidas que generen resultados. No obstante, la comunidad del desarrollo puede desempeñar un papel en proveer un marco en el cual el desarrollo sea producto de una asociación entre los sectores público y privado.

Algunas veces, el problema no es sólo reducir la corrupción en las instituciones existentes, sino también prevenir que surja en las nuevas. Una subasta en un proceso de privatización puede ser empañada por sobornos y autocontrataciones. Un órgano regulatorio establecido para supervisar a las empresas privatizadas puede ser corrompido. Las contribuciones ilegales para campañas y la compra de votos pueden socavar un proceso democrático en pañales. Así, los programas de reforma apoyados por ayuda externa necesitan considerar las oportunidades para la corrupción y la autocontratación que puedan surgir como resultado de las reformas que, de otra manera, serían benéficas.

Los organismos internacionales de ayuda y de crédito pueden trabajar con gobiernos reformistas y con países en lo individual para desarrollar programas realistas que reduzcan la corrupción. Las prioridades de la reforma diferirán entre países, pero los factores básicos que deben ser considerados incluyen la reforma sustantiva a la ley para reducir incentivos para la corrupción en determinados sectores, mejoras en la integridad del monitoreo y del cumplimiento coactivo de la ley, la reforma del servicio civil y el fortalecimiento de los pesos y contrapesos.

Un mayor éxito en la mejora del ambiente institucional para el desarrollo será más probable si tanto los prestamistas internacionales como los gobiernos prestatarios asumen un enfoque más serio en el control de la corrupción y otras formas de actividad ilícita. El PNUD y el Banco Mundial tratan de maniobrar entre los intereses económicos de Estados pobres y ricos, y manejar las tensiones entre los objetivos caritativos y la política detrás de las normas de ayuda y crédito. El asunto es complejo, pero una manera de comenzar es con el reconocimiento del problema de la corrupción y de la autocontratación y con esfuerzos concertados para limitar su impacto en las tentativas por promover el crecimiento y reducir la pobreza. El objetivo no debe ser aislar los proyectos de ayuda del ambiente corrupto de un país y de los sobornos que se han convertido en rutina en

algunas áreas de los negocios internacionales. En lugar de eso, el objetivo debe ser buscar cambios fundamentales en las actitudes y las instituciones en situaciones donde la corrupción y la ineffectividad gubernamental van de la mano.

Límites a la corrupción en los negocios internacionales.

Las empresas transnacionales enfrentan un dilema cuando tratan con regímenes corruptos. Cada una cree que necesita pagar sobornos para poder hacer negocios, pero cada una sabe que todas ellas estarían mejor si ninguna pagara. La balanza está inclinada hacia empresas sin escrúpulos y menos eficientes que no correrían con la misma suerte en un sistema honesto. La comprensión de esto ha alimentado los recientes esfuerzos internacionales por limitar la corrupción en los negocios internacionales. Esos esfuerzos podrían complementar las soluciones trazadas arriba, que se enfocan fundamentalmente en lo que un país puede hacer si sus líderes están comprometidos en reducir los niveles de este tipo de conductas indeseables. La actividad actual incluye esfuerzos multinacionales por reprimir la corrupción, especialmente en la OCDE y en la Organización de Estados Americanos (OEA), y esfuerzos por parte de los empresarios por promulgar códigos voluntarios de conducta. Además de las medidas en curso, otra propuesta merece discusión: la idea de un tribunal internacional para resolver disputas.

Algunos han recomendado la creación de nuevas facultades internacionales para enfrentar la corrupción global. Ha sido propuesta la participación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), pero las preocupaciones sobre la vinculación de la política comercial demasiado cerca de una variedad de otros asuntos, desde las condiciones laborales, los derechos humanos, hasta la corrupción, indican que ésta no será la primera línea de acción. Dentro de la OMC, la posibilidad más viable es una revisión del Acuerdo sobre Adquisiciones de los Gobiernos para que más países se unan. El acuerdo en vigor inició su vigencia el 1 de enero de 1996, pero sólo unos pocos países han adoptado sus disposiciones, la mayoría del mundo desarrollado. Una posibilidad es volver a redactar el acuerdo para centrarse en aspectos de anticorrupción con la esperanza de atraer a más países.

La idea de un mecanismo de solución de disputas merece un mayor escrutinio para determinar si hay una manera viable de crear un órgano que conozca las demandas de empresas que reclamen haber perdido negocios a manos de sus rivales como resultado de la corrupción. En el establecimiento de un foro general para la solución de disputas, claramente existen algunos difíciles problemas de prueba y de estándares de decisión. No obstante, existen algunos modelos en la arena jurídica internacional que pueden proveer ideas sobre cómo proceder. Por ejemplo, el Centro Internacional para el Arreglo de Disputas sobre Inversiones del Grupo del Banco Mundial (CIADI) resuelve disputas bajo contratos en los que es el foro elegido por las partes (Shihata y Parra, 1994). Los paneles del CIADI no son formalmente tribunales y su uso se basa en el previo consentimiento de las partes, pero ocasionalmente tratan asuntos indirectamente relacionados con la corrupción. El proceso tiene dificultades por un mecanismo de revisión que carece del carácter de definitivo y porque algunas veces ha asumido un planteamiento excesivamente técnico y formalista. Sin embargo, estos problemas aparentemente se han vuelto menos severos en años recientes (Reisman, 1992, p. 46-106). De cualquier forma, el CIADI no ha conocido de disputas que hayan surgido en la fase de adjudicación de contratos, y puede no tener jurisdicción en esas materias. Es también un proceso caro y largo que actualmente no es capaz de manejar un gran volumen de casos.

También existen tribunales en los campos de los derechos humanos, los estándares laborales internacionales y la energía nuclear que pueden ser modelos de solución de disputas (Barratt-Brown, 1991). Organizaciones no gubernamentales pueden presentar demandas ante ellos y participar en la presentación de pruebas. Cada uno de los órganos existentes tiene sus propios problemas y ninguno es un modelo perfecto para aquellos interesados en los esfuerzos anticorrupción. Sin embargo, un examen más cuidadoso de las posibilidades de algún tipo de tribunal internacional requiere exploración adicional.

De manera alternativa, la comunidad internacional podría establecer un foro para la revisión de casos en que se sospeche corrupción en los procesos de privatización y contratación, quizá en conexión con el mecanismo del Pacto de Integridad. Los casos presentados por postores frustrados o prestamistas defraudados requerirían que el país involucrado hiciera un escrutinio transparente de su comportamiento. El pago efectivo de sobornos no necesariamente tendría que estar documentado. En lugar de ello,

el énfasis estaría en los términos de la transacción. Si parecieran divergir significativamente de lo que se esperaría en un proceso honesto, el remedio podría ser requerir que el proyecto se volviera a subastar. Una dificultad en hacer que el proceso sea operativo, sin embargo, es que la nueva subasta no será simplemente una reedición más transparente y honesta que la anterior. Todos los jugadores tienen nueva información, como resultado de la primera ronda, que afectará su comportamiento en la segunda ronda. Los aspectos estratégicos de esta propuesta necesitan ser analizados cuidadosamente para evitar crear un sistema incluso más injusto.

Desde luego, ese sistema desalentaría el avance de algunos proyectos. Eso puede no ser tan malo. Cuando una contratación secreta aparece como inevitable, la privatización debe ser pospuesta, dado que una empresa pública es mucho más fácil de monitorear que una privada. De forma similar, un proyecto de obra pública puede haber sido diseñado teniendo en mente los sobornos, no el desarrollo económico. Por otra parte, a diferencia de los procesos de arbitraje llevados a cabo ante el CIADI, el costo del procedimiento puede ser subsidiado por la comunidad internacional si un país en desarrollo sale victorioso de la prueba. La jurisdicción del tribunal podría limitarse a países que voluntariamente establecieran un sistema de Pacto de Integridad a cambio de la asesoría técnica y demás apoyo por parte del Banco Mundial o del PNUD para llevar a cabo una privatización o un contrato. Esta propuesta es un ejemplo del principio general según el cual una manera de combatir la corrupción es dar medios a los perdedores para presentar una queja, ya sea que el daño que han sufrido sea un contrato perdido, el control de una compañía privatizada o el acceso a vivienda subsidiada para los pobres (Alam, 1995).

Otro método para evaluar la efectividad de las políticas de un país sería permitir que las empresas que son presionadas por sobornos reporten su experiencia al Fondo Monetario Internacional (FMI). El FMI no investigaría demandas en lo individual pero un patrón de reportes en un sentido podría inducir al FMI a fijarse cuidadosamente en las instituciones de un país. Esos reportes podrían ser parte de la información usada por el FMI bajo su nueva política de requerir reformas a las instituciones del sector público y mejoras en la transparencia de los procedimientos. La meta es limitar la corrupción y mejorar la efectividad de la asistencia financiera del FMI. Esas condiciones fueron adjuntadas a los paquetes negociados con Filipinas y Tailandia; la falta de voluntad para reformar por parte

de Kenia condujo a una retirada del FMI. Indonesia será un importante caso de prueba de esta política.

De manera similar, como parte de su arreglo con el FMI, los funcionarios públicos que se sientan presionados para aceptar sobornos por parte de empresas que busquen contratos, concesiones u otros favores podrían también reportarlo al FMI. Esos reportes, transmitidos al Banco Mundial, podrían ser un paso preliminar en la implementación de la nueva política de obtención de créditos del Banco Mundial, que explícitamente contemple acciones para disciplinar a empresas por medio de la restricción del acceso a proyectos apoyados por los préstamos del Banco Mundial (Banco Mundial, 1996). El Banco, el FMI y Naciones Unidas no pueden entablar investigaciones individuales sobre funcionarios corruptos. Esto en razón de los sistemas jurídicos de los países miembros. No obstante, pueden establecer estrategias de aplicación de su propia asistencia y préstamos, y pueden inspirarse para ello en la experiencia de las empresas transnacionales.

Convertirse en órgano para la presentación de reclamaciones es una manera de manifestar a ambas partes que la corrupción de alto nivel es un juego en el que el país en vías de desarrollo es el perdedor y en el que ni los actores privados ni los públicos pueden ser absueltos de responsabilidad. Si tanto un alto funcionario como una empresa se quejan acerca de las presiones de corrupción ejercidas por la otra parte, el escenario puede estar listo para que se realicen reformas significativas que reduzcan los incentivos subyacentes para que se den este tipo de transacciones. Sin tratar de atribuir responsabilidades, los organismos internacionales podrían comenzar un diálogo con los líderes del país y con los grandes inversionistas con el objetivo de mejorar la situación para beneficio de los ciudadanos del país. Reducir la corrupción requiere un compromiso de ambas partes en las transacciones potencialmente corruptas, a pesar de que sólo una parte necesita ser honesta para eliminar el soborno. El problema es de expectativas. Si todos piensan que todos los demás son corruptos, entonces todos excepto los santos estarán tentados a involucrarse en la corrupción. El progreso parece posible si declaraciones claras, seguidas de acciones consistentes y de un compromiso creíble de reportar presiones de corrupción, pueden cambiar las expectativas de ambas partes.

El FMI no investigaría demandas en lo individual, pero un patrón de reportes podría inducirlo a reabrir negociaciones. La comunidad de empresas transnacionales está comenzando a reconocer los costos de la

corrupción para el ambiente global de las inversiones. En la medida en que sea cierto, esto sugiere otro enfoque para la reforma en el mundo en desarrollo y en los países en transición. Quizá las empresas transnacionales puedan contribuir por ellas mismas al esfuerzo proveyendo de fondos y asistencia técnica a los países interesados en realizar reformas. Esto ya se está haciendo a través de asociaciones profesionales como la American Bar Association, pero el PNUD y otros organismos de ayuda podrían explorar la posibilidad de proyectos de colaboración. Las empresas que se han visto envueltas en redes de corrupción pueden proveer de útiles consejos sobre cómo eliminarlas. Desde luego, los países en procesos de reforma pueden ser reacios a aceptar ayuda de aquéllos que los han corrompido en el pasado, pero el PNUD puede ser capaz de establecer un foro neutral en donde la experiencia de las compañías podría ser aprovechada y sus sugerencias para la reforma discutidas a fondo. Si esto parece un poco como pedir consejo al ladrón de bancos sobre cómo incrementar la seguridad en los mismos, pues valga la analogía. Frecuentemente, aquéllos con experiencia serán los más sensibles para hallar vías para eludir los obstáculos de la reforma.

Muchos de los esfuerzos internacionales existentes son muy recientes y algunos son de carácter puramente exhortatorio. Los próximos años indicarán si tienen alguna significación real en el ambiente de los negocios internacionales. El PNUD y otros organismos de ayuda y de crédito, junto con organizaciones no lucrativas como Transparency International, pueden desempeñar un papel de monitoreo y pueden ayudar a patrocinar programas para el desarrollo de propuestas prácticas de reforma tanto para países en lo individual como para la comunidad de los negocios.

Control del lavado de dinero y de los negocios internacionales ilegales.

Otra faceta de los esfuerzos internacionales contra la corrupción es la labor para hacer más difícil que las autoridades corruptas escondan sus ganancias. El problema no es sólo que la recepción de sobornos es fácil de esconder a través de cuentas en paraísos fiscales sino que, siendo ilegales, es especialmente probable que provean de capital a negocios ilícitos en el mundo entero. Esto reduce el costo del capital para esas industrias y dota de combustible a su crecimiento en relación con las empresas de negocios legales.

Los esfuerzos por tomar medidas enérgicas contra el lavado de dinero son un medio útil para incrementar los costos de la delincuencia organizada y para hacer que la corrupción sea más riesgosa. La Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas adoptada en Viena en 1988 y la Convención del Consejo de Europa sobre Lavado, Búsqueda, Incautación y Confiscación de Ingresos de Actividades Delictivas (1990) son los principales acuerdos internacionales (Scott, 1995). La Convención de Viena hace un llamado a que los países penalicen el lavado de dinero procedente del narcotráfico. La Unión Europea promulgó una norma en 1991 que obliga a los Estados miembros a requerir que sus instituciones financieras mantengan sistemas para prevenir el lavado de dinero. El principal órgano internacional comprometido en esfuerzos actuales por controlar el lavado de dinero es el Destacamento de Acciones Financieras (Financial Action Task Force) establecido en 1989. Tiene representantes de la OCDE, Hong Kong, Singapur, los Estados del Golfo y la Comisión Europea (Scott, 1995). Ha desarrollado cuarenta recomendaciones para la toma de medidas apropiadas, incluyendo la prohibición de las cuentas anónimas. De cualquier forma, en tanto los mercados emergentes y los pequeños «paraísos fiscales» son crecientemente usados para el lavado de dinero, el problema del control se está volviendo más serio. Mantener puro al mundo desarrollado es de poca relevancia. Lo que está en discusión es tanto la facilidad con la que los funcionarios corruptos de un país pueden esconder sus ganancias en otro, como la posibilidad de que las actividades de lavado de dinero puedan socavar la credibilidad de la estructura financiera de un país (Scott, 1995).

Los controles al lavado de dinero son sólo sanciones negativas. Es poco probable que esas actividades sean una vía efectiva para incrementar la inversión en países escasos de capital. Un país altamente corrupto es generalmente uno con un ambiente incierto y arbitrario para los negocios. Un ambiente así, alienta a las élites locales a invertir en el exterior y desalienta la inversión extranjera directa. Así, aunque las acciones diseñadas para investigar el lavado de dinero pueden jugar un papel subsidiario importante, no es probable que tengan demasiado impacto en países pobres a menos que estén combinadas con esfuerzos más directos por mejorar el desempeño y la responsabilidad del gobierno.

Los esfuerzos internacionales por controlar los negocios ilegales son una segunda opción en importancia para el control de la corrupción. Además de sus otros efectos negativos, estos negocios frecuentemente tienen una

influencia corruptora sobre el gobierno. Cuando la corrupción está combinada con la delincuencia organizada, el problema para los organismos internacionales de ayuda y de crédito es especialmente difícil. Si el Estado entero está permeado por la delincuencia, probablemente las organizaciones extranjeras no puedan hacer mucho excepto cruzarse de brazos y esperar lo mejor. En casos menos extremos, puede ser útil la experiencia de los países desarrollados en la lucha contra la delincuencia organizada. En los países en desarrollo, no acostumbrados a enfrentar a la delincuencia organizada, es probable que se necesite una combinación de capacitación y reforma legal. Es poco probable que esas reformas sean suficientes a menos que la economía sea fuerte y competitiva. El Estado puede necesitar hacer esfuerzos más directos por reducir las ganancias excedentes disponibles para los empresarios delincuentes en negocios legítimos. Una solución es promover la entrada de empresas legítimas y bien capitalizadas que, con algo de ayuda del Estado por el lado de la aplicación de la ley, puedan competir con empresas controladas por las mafias.

Los nexos de un país con el mundo pueden tanto limitar como expandir el ámbito de la delincuencia organizada. Por una parte, un régimen abierto de comercio e inversión facilitará que el contrabando y las ganancias de la delincuencia fluyan a través de las fronteras. La existencia de numerosos «paraísos fiscales», donde el dinero sucio puede estar tranquilo, hace menos riesgosa la actividad delictiva doméstica en tanto el dinero puede ser fácilmente escondido en el extranjero. El contrarrestar el impacto negativo de la apertura requiere de esfuerzos internacionales para «seguir el dinero» e intentos por aislar a aquellos países con voluntad de proveer refugios seguros para fondos ilícitos. Esto indica que los organismos internacionales deben concentrarse en los estándares bancarios internacionales sobre revelación de secretos que hacen más difícil esconder fondos ilícitos.

Por otra parte, las fronteras abiertas facilitan la inversión extranjera en un país. Si los extranjeros no son parte de los cuerpos delictivos domésticos y no están asociados con esos grupos en cualquier otra parte, pueden desafiar a los grupos atrincherados. Por supuesto, si esas inversiones son costosas y peligrosas, pocos harán el esfuerzo, pero la ausencia de controles regulatorios al menos hace pensarlas.

El control del comportamiento delictivo internacional es una cuestión importante, pero no es suficiente un enfoque de la corrupción desde la justicia

penal. Restringir el lavado de dinero y controlar los negocios ilegales claramente requiere de la cooperación internacional, pero esos esfuerzos no pueden tener mucho impacto por ellos mismos en el nivel de corrupción cuando los incentivos subyacentes no surgen de la actividad empresarial ilegal sino de los beneficios del poder público.

Conclusiones.

En contraste con los patrones del pasado, consistentes en mantener la corrupción en secreto y en negar su existencia, la corrupción en los negocios internacionales es hoy reconocida en los más altos niveles de los gobiernos, de los organismos internacionales y de la misma comunidad de los negocios. Un gran logro de los últimos cinco años, encabezado por Transparency International y por mucha gente tanto dentro como fuera de este tipo de instituciones, ha sido legitimar la discusión en torno a la corrupción. Los próximos cinco años deben conducir hacia el establecimiento de una discusión abierta para concretar los logros. Los éxitos (o fracasos) en un país deben estar disponibles como una lección para otros que busquen la reforma. A pesar de que en muchos países la reforma es necesaria en la provisión de servicios y en la recaudación de ingresos de los ciudadanos ordinarios, mi enfoque en este trabajo ha sido en la corrupción en lo alto del gobierno que a menudo involucra la participación de empresas transnacionales. He argumentado que ni los gobernantes de un país ni los inversionistas transnacionales pueden ser vistos como víctimas inocentes una vez que es reconocida la naturaleza bilateral de las transacciones corruptas de alto nivel. Esto indica que un papel de la comunidad internacional es salir del presente estancamiento en el cual los gobiernos y las empresas se acusan mutuamente de perpetuar sistemas corruptos. He revisado los actuales esfuerzos y sugerido algunas ideas propias que tienen que ver tanto con la creación de un tribunal internacional como con la posibilidad de reclutar a las empresas transnacionales y a los gobiernos de los países en desarrollo en el esfuerzo reformador. Ninguna de estas reformas será fácil de conseguir, pero son necesarios experimentos y nuevas iniciativas si el movimiento contra la corrupción va a ser más que una serie de alardes retóricos.

Bibliografía

- Alam, M. Shalid, «A Theory of Limits on Corruption and Some Applications», *Kyklos*, no. 48, 1995, p. 419- 435.
- Asamblea General de Naciones Unidas, *Resolución 51159: Acción contra la corrupción*, A/RES/51/59, 28-enero-1997.
- Ayittey, George B. N., *Africa Betrayed*, St. Martin's Press, Nueva York, 1992.
- Banco Mundial, *Guidelines for Procurement under IBRD Loans and IDA Credits*, Washington, D. C., 1996.
- _____, *Helping Countries Control Corruption: The Role of the World Bank*, Washington, D. C., 1997.
- _____, *The State in a Changing World: World Development Report 1997*, Oxford, Oxford University Press.
- Barratt-Brown, Elizabeth P., «Building a Monitoring and Compliance Regime Under the Montreal Protocol», *Yale Journal of International Law*, no. 16, 1991, p. 519-570.
- Coolidge, Jacqueline y Susan Rose-Ackerman, *High-Level Rent Seeking and Corruption in African Regimes. Theory and Cases*, Policy Research Working Paper no. 1780, Banco Mundial, Washington, D. C., junio de 1997.
- Deacon, Robert T., «Deforestation and the Rule of Law in a Cross-Section of Countries», *Land Economics*, no. 70, 1994, p. 414-430.
- Diamond, Larry, «Nigeria's Perennial Struggle Against Corruption: Prospects for the Third Republic», *Corruption and Reform*, no. 7, 1993, p. 215-225.
- _____, «Nigeria: The Uncivic Society and the Descent into Praetorianism», en Larry Diamond, Juan Linz y Seymour Martin Lipsett, eds., *Politics in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy*, 2ª. edición, Lynne Rienner Publishing, Boulder, Colorado, 1995, p. 417-491.
- Fondo Monetario Internacional, «A Guideline on Governance Issues», *IMF Newsbrief*, no. 97/15, 4-agosto-1997.
- Gelb, Alan y asocs., *Oil Windfalls: Blessing or Curse?*, publicado para el Banco Mundial por Oxford University Press, 1988.
- Kilby, Christopher, «Risk Management: An Econometric Investigation of Project-Level Factors», *Annual Review of Evaluation Results 1994* (documento

- de apoyo), Banco Mundial, Departamento de Evaluación de Operaciones, Vassar College, Poughkeepsie, Nueva York, 1995.
- Krueger, Anne O., «The Political Economy of a Rent-Seeking Society», *American Economic Review*, no. 64, 1974, p. 291-303.
- Lien, Da-Hsiang Donald, «Corruption and Allocation Efficiency», *Journal of Development Economics*, no. 33, 1990, p. 153-164.
- Lui, Francis T., «Corruption, Economic Growth and the Crisis of China», en Roger Des Forges, Luo Ning y Wu Yen-bo, eds., *China: The Crisis of 1989: Origins and Implications*, Council on International Studies and Programmes, State University of New York at Buffalo, Buffalo, Nueva York, 1990.
- Meny, Yves, «*Fin de Siecle* Corruption: Change, Crisis and Shifting Values», *International Social Science Journal*, no. 149, septiembre de 1996, p. 309-320.
- Moody-Stuart, G., *Grand Corruption in Third World Development*, Working Paper, Transparency International, Berlín, 1994.
- Park, Byeong-Seog, *Political Corruption in Non-Western Democracies: The Case of South-Korea Party Politics* (borrador), Fundación para la Paz Kim Dae-Jung, Seúl, 1995.
- Phongpaicht, Pasuk y Sungsidh Piriyanarangsarn, *Corruption and Democracy in Thailand*, Centro de Economía Política, Facultad de Economía, Universidad de Chulalongkorn, 1994.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Aid Accountability Initiative. Bi-Annual Report*, Nueva York, julio de 1996.
- _____, *Governance for Sustainable Human Development*, UNDP Policy Document, Nueva York, enero de 1997a.
- _____, *Corruption and Good Governance*, Management Development and Governance Division, Discussion Paper no. 3, Nueva York, julio de 1997.
- Reisman, W. Michael, *Systems of Control in International Adjudication and Arbitration*, Duke University Press, Durham, Carolina del Norte, 1992.
- Rose-Ackerman, Susan, *Corruption: A Study in Political Economy*, Academic Press, Nueva York, 1978.
- _____, «Is Leaner Government Cleaner Government?», publicado en español como «¿Una administración reducida significa una administración más limpia?», *Nueva sociedad*, no. 145, septiembre-octubre de 1996, p. 66-79.

- _____, «Corruption and Development», en Joseph Stiglitz y Boris Pleskovic, eds., *Annual World Bank Conference on Development Economics*, Banco Mundial, Washington, D. C., 1998.
- Sachs, Jeffrey D. y Andrew M. Warner, *Natural Resource Abundance and Economic Growth*, Development Discussion Paper no. 517a, Harvard Institute for International Development, Cambridge, Massachussets, octubre de 1995.
- Shihata, Ibrahim F. I., *Corruption: A General Review with an Emphasis on the Role of the World Bank*, Keynote Address, Jesus College, Cambridge, 9-septiembre-1996.
- _____ y Antonio R. Parra, «Applicable Law in Disputes Between States and Private Foreign Parties: The Case of Arbitration under the ICSID Convention», *ICSID Review: Foreign Investment Law Journal*, no. 9, 1994, p. 183-213.
- Vincent, Jeffrey R. y Clark S. Binkley, «Forest-Based Industrialisation: A Dynamic Perspective», en Narendra P. Sharma, ed., *Managing the World's Forests*, Kendall/Hunt Publishing, Dubuque, Indiana, p. 93-139.